

N° 4901²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI**modifiant l'article 71 de la loi modifiée du 10 août 1912
concernant l'organisation de l'enseignement primaire**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(18.6.2002)

Par dépêche du 8 janvier 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a transmis au Conseil d'Etat un projet de loi élaboré par le ministre de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports, modifiant l'article 71 de la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire.

Ce projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs faisant fonction en même temps de commentaire de l'article unique, ainsi que d'une fiche financière.

Etaient également joints à cette dépêche deux projets de règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat a pu prendre connaissance de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet sous avis a pour objet de réorganiser le Collège des inspecteurs de l'enseignement primaire, tel qu'il a été organisé par la loi du 9 août 1993 qui a modifié la loi du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire. Ces modifications portent principalement sur les missions et l'organisation du Collège des inspecteurs, sur le nombre des inspecteurs et sur la délimitation des arrondissements d'inspection et leur regroupement en bureaux régionaux.

En ce qui concerne les missions du Collège des inspecteurs, le texte du projet de loi reprend intégralement les dispositions actuelles et y ajoute comme nouvelle mission la contribution à la formation continue des enseignants. L'exposé des motifs souligne en effet que „les inspecteurs doivent s'y investir de plus en plus afin que les enseignants puissent assurer au mieux leur tâche pédagogique“. Et cette formation continue doit se faire au niveau des arrondissements d'inspection dans les écoles et dans les communes. Le Conseil d'Etat estime que, compte tenu de la complexité toujours croissante de l'enseignement et des problèmes pédagogiques y relatifs, cette nouvelle mission revêt un caractère primordial et qu'elle confère aux inspecteurs le rôle de guides pour les enseignants.

Le Conseil d'Etat estime qu'il serait utile d'ajouter encore formellement une autre mission. En effet, au même moment les instances législatives sont saisies d'un projet de loi (4893) concernant une formation offerte aux chargés de cours et la création et l'organisation d'une réserve de suppléants pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire, dans lequel le Collège des inspecteurs a un rôle à jouer. Le Conseil d'Etat est d'avis, comme il l'avait déjà suggéré dans son avis du 4 juin 2002 sur le prédit projet de loi, qu'il serait opportun d'inscrire cette mission également dans le projet de loi concernant l'organisation de l'inspection. A cet effet il fera une proposition lors de l'examen du texte.

La deuxième mesure introduite par le projet de loi concerne le nombre d'inspecteurs. En 1970, le Gouvernement avait estimé qu'en moyenne un ressort d'inspection devait comprendre 125 classes. Il avait par conséquent fixé à 15 le nombre d'inspecteurs (loi du 16 août 1970). Ce nombre avait été porté

à 16 par la loi précitée du 9 août 1993. Comme en 2001 il y avait un total de 2835 classes, chaque ressort d'inspection couvrirait en moyenne 177 classes. En portant le nombre des inspecteurs à 18, le projet de loi sous avis ramène la moyenne des classes à 157,5 par inspecteur. Ce chiffre est encore loin de l'idée initiale d'attribuer à chaque inspecteur une moyenne de 125 classes. Or, si cette moyenne était maintenue, il faudrait prévoir 22 ou 23 inspecteurs. Le Conseil d'Etat n'est pas à même de se prononcer sur la valeur d'une telle moyenne. Mais il suppose qu'avec une organisation plus rigoureuse et mieux structurée, telle qu'elle est introduite par le présent projet de loi, le nombre prévu de 18 inspecteurs devrait suffire.

Les autres mesures nouvellement introduites concernent le fonctionnement du Collège des inspecteurs, la délimitation des ressorts d'inspection qui font l'objet d'un règlement grand-ducal et la création d'un bureau national et de 6 bureaux régionaux qui font également l'objet d'un règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat analysera les problèmes soulevés par ces mesures lors de l'examen du texte du projet de loi et des deux règlements grand-ducaux faisant l'objet d'un avis en date de ce jour.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Le texte du projet de loi comprend un article unique visant à remplacer l'article 71 de la loi modifiée du 10 août 1912 tel qu'il a été modifié par la loi du 9 août 1993. L'article 71 nouveau comprend 15 alinéas.

Alinéa 1

L'alinéa 1, dont le texte n'appelle pas d'observations, crée le Collège des inspecteurs de l'enseignement primaire.

Alinéa 2

Cet alinéa précise les missions du Collège. Il reprend intégralement le texte de la loi du 9 août 1993 en y ajoutant la nouvelle mission de contribution à la formation continue des enseignants. Le Conseil d'Etat se réfère à ses considérations générales et propose d'ajouter un 6ième tiret libellé de la façon suivante:

„- de participer à l'organisation de la formation en cours d'emploi offerte aux chargés de cours de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et de participer à l'organisation et à la gestion de la réserve de suppléants pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire.“

Alinéa 3

Cet alinéa détermine la composition du Collège des inspecteurs qui comprend l'inspecteur général, 18 inspecteurs affectés à un arrondissement d'inspection et l'inspecteur des écoles européennes, en plus 2 inspecteurs qui peuvent être affectés à des missions spécifiques. Se ralliant à l'argumentation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'Etat se demande si l'inspecteur des écoles européennes bénéficie d'une formation spéciale ou d'une mission spéciale qui justifie sa dissociation des autres inspecteurs. Or, il est évident que du point de vue professionnel, il n'y a pas de formation spéciale et n'importe quel inspecteur peut remplir cette fonction. Par conséquent, il n'y a pas lieu de créer une fonction spéciale, mais d'augmenter le nombre des inspecteurs d'une unité et de prévoir dans le règlement grand-ducal afférent un 19e arrondissement d'inspection qui comprendrait alors les écoles européennes, les écoles privées et les écoles à régime linguistique spécial. Le Conseil d'Etat y reviendra lors de l'examen du projet de règlement grand-ducal portant fixation du nombre et des délimitations des arrondissements d'inspection de l'enseignement primaire.

Quant au libellé de l'alinéa 3, il faudra donc lire au 2e tiret: *„de dix-neuf inspecteurs affectés à un arrondissement d'inspection“*, alors que le 3e tiret est à supprimer.

Alinéa 4

Il reprend les dispositions de la loi de 1993 concernant la situation de l'inspecteur général au sein du Collège et le rôle qu'il y joue.

La loi du 9 août 1993 avait prévu un règlement grand-ducal pour déterminer les modalités de fonctionnement du Collège et les attributions de ses membres. Le nouveau projet n'en parle pas, mais le Conseil d'Etat est d'avis qu'une telle possibilité devrait être maintenue au sein de la loi pour donner au Collège toutes les garanties de pouvoir jouer son rôle face aux différents acteurs du monde scolaire. Il propose par conséquent de compléter cet alinéa par la phrase suivante:

„Un règlement grand-ducal détermine les modalités de fonctionnement du Collège et les attributions de ses membres.“

Alinéa 5

Cet alinéa dispose que le nombre et les délimitations des arrondissements d'inspection sont fixés par règlement grand-ducal qui est d'ailleurs joint au projet de loi. Il ne donne pas lieu à observation.

Alinéa 6

Cet alinéa précise que c'est le ministre de l'Education nationale qui décide de l'affectation des inspecteurs aux différents arrondissements et aux missions spécifiques dont parle l'alinéa 3. Sans observation.

Alinéa 7

L'inspecteur général ainsi que les inspecteurs de l'enseignement primaire sont nommés par le Grand-Duc. Le texte de cet alinéa ne donne pas lieu à observation.

Alinéa 8

Cet alinéa prévoit que le nombre d'inspecteurs peut être dépassé par la nomination d'inspecteurs pouvant être chargés de missions en dehors de l'inspection. L'article règle la situation de ces fonctionnaires. Le Conseil d'Etat ne peut pas se prononcer sur cette disposition étant donné qu'il ignore de quelles missions en dehors de l'inspection il s'agit et combien de personnes pourront bénéficier de cette possibilité. Il tient aussi à rappeler ses observations formulées dans son avis du 6 juillet 1993 (*Doc. parl. 3749², session parl. 1992-1993*).

Alinéa 9

Cet alinéa contient une disposition nouvelle qui consiste dans la création d'un bureau national et de bureaux régionaux pour le Collège des inspecteurs. Le nombre des bureaux régionaux et leurs délimitations font l'objet d'un règlement grand-ducal. Cette disposition ne donne pas lieu à observation.

Alinéa 10

Le bureau national est affecté à l'inspecteur général, au Collège des inspecteurs et à son secrétaire. La désignation de cette dernière fonction apparaît pour la première fois dans cet alinéa. Il ressort cependant de l'exposé des motifs et du commentaire de l'article que ce secrétaire est un inspecteur. Le Conseil d'Etat suppose donc qu'il s'agit d'un des inspecteurs affectés à des missions spécifiques prévues au tiret 4 du 3^e alinéa. Si tel n'était pas le cas, il serait préférable qu'il soit indiqué ici que le Collège a un secrétaire et que ce secrétaire est un inspecteur de l'enseignement primaire.

D'autre part, le bureau national assure et centralise les travaux administratifs du Collège. Or, dans la loi de 1993, il y avait une disposition qui disait que selon les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires, il peut être adjoint au Collège un ou plusieurs employés pour assurer le support administratif. Cet article a disparu, mais pour garantir un travail efficace au Collège des inspecteurs, le Conseil d'Etat juge opportun de rétablir ce texte et de compléter l'alinéa 10 par la disposition suivante:

„Selon les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires, il peut être adjoint au Collège un ou plusieurs employés pour assurer le support administratif.“

Alinéa 11

Cet alinéa décrit plus en détail les tâches des bureaux régionaux. Une de ces tâches est la participation des bureaux régionaux dans la gestion de la réserve de suppléants pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat a insisté pour que le principe de cette participation soit inscrit à l'alinéa 2 parmi les missions du Collège.

Alinéa 12

Cet alinéa précise que le nombre de bureaux régionaux, le siège et la délimitation de leur circonscription sont déterminés par règlement grand-ducal. Le règlement grand-ducal qui est joint au projet de loi fixe le nombre de bureaux régionaux à 6. Si les bureaux régionaux sont fixés à 6 unités administratives, tel n'est pas le cas en ce qui concerne les localisations réservées à l'administration. En effet, de l'exposé des motifs et de la fiche financière, il résulte qu'il n'y aura que 5 localisations, car il est prévu de joindre le bureau régional de l'arrondissement 4 au bureau national. Bien que cela puisse constituer une certaine économie, le Conseil d'Etat juge cette façon d'agir inacceptable, car les tâches des deux bureaux sont différentes et d'ailleurs le chef de ce bureau, en tant que bureau national, ce serait l'inspecteur général et en tant que bureau régional, ce serait l'inspecteur du ressort. Ceci est inacceptable pour une saine gestion administrative. Or, comme cette disposition n'est inscrite ni dans la loi ni dans le règlement grand-ducal, mais laissée à la discrétion du Gouvernement, le Conseil d'Etat ne peut qu'inviter les autorités responsables à ne pas procéder à cette cohabitation malsaine des deux organismes dans un seul et même bureau. Rien n'empêche cependant une localisation au même site, mais comportant à la fois le bureau national et le bureau régional comme unités distinctes avec leurs propres structures. D'ailleurs, il ressort de l'exposé des motifs et du commentaire que le bureau national fonctionnera dans les locaux de l'ISERP. Il ne devrait donc pas être trop difficile d'y loger un deuxième bureau indépendant du bureau national.

Alinéa 13

L'alinéa 13 dispose que la Commission médico-psychopédagogique ainsi que les services de consultation de l'éducation différenciée de la circonscription en question sont annexés au bureau régional. Le Conseil d'Etat estime qu'il s'agit d'un terme impropre. En effet, lorsqu'on dit que ces services sont annexés au bureau, cela voudrait dire qu'il y a un lien structurel entre le bureau régional et les différents services, ce qui n'est pas le cas, alors qu'il est évident qu'il doit y avoir une collaboration très étroite. Or, les bureaux régionaux et les services mentionnés sont des unités séparées. D'ailleurs, il y a beaucoup plus de commissions médico-psychopédagogiques que de bureaux régionaux, de sorte qu'on peut se demander si l'intention est de les réduire pour n'en former plus qu'une par circonscription, donc 6 au total.

D'autre part, les locaux ne se prêteront certainement pas toujours à la cohabitation directe du bureau régional et des différents services médico-psychopédagogiques et de consultation. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat propose de libeller l'alinéa 13 de la façon suivante:

„Dans la mesure du possible, la Commission médico-psychopédagogique ainsi que les services de consultation de l'Education différenciée d'une circonscription sont localisés auprès du bureau régional de la circonscription en question et travaillent en étroite collaboration avec lui.“

Alinéa 14

Cet alinéa traite de fonctionnaires appelés à remplir des fonctions administratives „auprès ou d'un “ bureau régional. Ils sont recrutés parmi les fonctionnaires ou stagiaires de la carrière du rédacteur de l'administration gouvernementale et détachés au bureau régional. Ici encore, comme pour le secrétaire du Collège, la fonction dont on parle n'est pas créée de façon formelle. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat propose de libeller la première phrase de l'alinéa 14 de la façon suivante:

„Un fonctionnaire recruté parmi les fonctionnaires ou stagiaires de la carrière du rédacteur de l'administration gouvernementale peut être détaché au bureau régional pour y remplir les fonctions administratives.“

Le reste de l'alinéa, qui règle la situation d'un tel fonctionnaire, n'appelle pas d'observations, sauf qu'il faut veiller à ce que ces dispositions correspondent aux dispositions, notamment en matière de détachement, qui sont actuellement en discussion avec le projet de loi (4891) sur la réforme du statut des fonctionnaires de l'Etat.

Alinéa 15

L'alinéa 15 n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

Sous le bénéfice des observations formulées lors des considérations générales et de l'examen du texte, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le présent projet de loi.

Il estime cependant qu'il y a lieu de le rendre plus lisible en le subdivisant en paragraphes numérotés.

Suit le texte proposé par le Conseil d'Etat:

*

PROJET DE LOI
modifiant l'article 71 de la loi modifiée du 10 août 1912
concernant l'organisation de l'enseignement primaire

Article unique.– L'article 71 de la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire est remplacé par la disposition suivante:

„**Art. 71.**– (1) Il est créé un Collège des inspecteurs de l'enseignement primaire, appelé par la suite „le Collège“.

(2) Le Collège a pour mission:

- de coordonner la surveillance des écoles ainsi que le travail pédagogique et administratif des inspecteurs dans leurs ressorts respectifs;
- de donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par le ministre de l'Education nationale en matière d'organisation et d'orientation pédagogique de l'enseignement primaire;
- de fournir aux services du ministère de l'Education nationale les données dont ceux-ci ont besoin pour la gestion de l'organisation et pour la définition des orientations pédagogiques de l'enseignement primaire;
- d'assurer un support administratif à l'inspection de l'enseignement primaire;
- de contribuer à la formation continue des enseignants;
- de participer à l'organisation de la formation en cours d'emploi offerte aux chargés de cours de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et de participer à l'organisation et à la gestion de la réserve de suppléants pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire.

(3) Le Collège se compose:

- de l'inspecteur général de l'enseignement primaire;
- de dix-neuf inspecteurs affectés à un arrondissement d'inspection;
- de deux inspecteurs affectés à des missions spécifiques dans le cadre de l'inspection de l'enseignement primaire.

(4) Sous l'autorité du ministre de l'Education nationale, l'inspecteur général est le chef hiérarchique des inspecteurs de l'enseignement primaire. Il préside les réunions du Collège et assure la coordination de toutes les activités relatives à l'inspection ainsi que les relations avec le ministre de l'Education nationale. Un règlement grand-ducal détermine les modalités de fonctionnement du Collège et les attributions de ses membres.

(5) Le nombre et les délimitations des arrondissements d'inspection sont fixés par règlement grand-ducal.

(6) Le ministre de l'Education nationale décide de l'affectation des inspecteurs aux différents arrondissements et aux missions spécifiques.

(7) L'inspecteur général de l'enseignement primaire ainsi que les inspecteurs de l'enseignement primaire sont nommés par le Grand-Duc.

(8) Par dépassement du nombre d'inspecteurs fixé ci-dessus, des inspecteurs peuvent être chargés de missions en dehors de l'inspection par arrêté grand-ducal. Au cas où un inspecteur est affecté à pareille mission, il est placé hors cadre par dépassement des effectifs prévus par son cadre d'origine. En cas de cessation de son affectation à une mission spécifique, cet inspecteur reste, à défaut de vacance d'emploi, placé provisoirement hors cadre et est réintégré dans le cadre du Collège lors de la première vacance d'emploi qui s'y produit. Le temps pendant lequel l'inspecteur en question s'est trouvé placé hors cadre lui est bonifié dans sa totalité comme ancienneté de service. L'emploi hors cadre est supprimé de plein droit par l'effet de la réintégration.

(9) Le Collège des inspecteurs dispose d'un bureau national et de bureaux régionaux.

(10) Le bureau national est à la disposition de l'inspecteur général, du Collège des inspecteurs et de son secrétaire. Ce bureau assure et centralise les travaux administratifs du Collège. Le secrétaire est choisi parmi les inspecteurs de l'enseignement primaire. Selon les besoins du service et dans la limite des crédits budgétaires, il peut être adjoint au Collège un ou plusieurs employés pour assurer le support administratif.

(11) Les bureaux régionaux sont à la disposition des inspecteurs d'arrondissements respectifs. Ils assurent:

- les travaux administratifs incombant dans les arrondissements d'inspection afférents;
- l'information aux parents;
- l'affectation des membres de la réserve de suppléants pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire;
- la centralisation des données statistiques;
- la gestion des archives;
- le prêt de documentation pédagogique et de matériel didactique.

(12) Le nombre des bureaux régionaux, leurs sièges et les délimitations de leurs circonscriptions sont déterminés par règlement grand-ducal.

(13) Dans la mesure du possible, la Commission médico-psychopédagogique ainsi que les services de consultation de l'Education différenciée d'une circonscription sont localisés auprès du bureau régional de la circonscription et travaillent en étroite collaboration avec lui.

(14) Un fonctionnaire recruté parmi les fonctionnaires ou stagiaires de la carrière du rédacteur de l'administration gouvernementale peut être détaché au bureau régional pour y remplir

les fonctions administratives. Au cas où son grade est supérieur à celui de chef de bureau, il est placé hors cadre par dépassement des effectifs de son grade de l'administration gouvernementale. Sous réserve de l'accomplissement des conditions de promotion aux grades supérieurs de sa carrière, il peut être promu jusqu'à la fonction d'inspecteur principal premier en rang par dépassement des effectifs de l'administration gouvernementale au moment où son collègue de rang égal ou immédiatement inférieur bénéficie d'une promotion. Le fonctionnaire placé hors cadre et détaché auprès d'un bureau régional dans les conditions ci-dessus, et dont le détachement prend fin, rentre dans le cadre normal à la première vacance d'un emploi de la fonction qu'il occupe.

(15) Les bureaux national et régionaux sont dotés des locaux et des moyens budgétaires nécessaires à l'exercice de leurs missions. Ils sont placés sous l'autorité de l'inspecteur général, respectivement de l'inspecteur affecté à l'arrondissement comprenant la commune siège du bureau en question."

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 juin 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Pour le Président,
Le Vice-Président,
Pierre MORES

